



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA**

composta dai magistrati

Dott. Alfredo Grasselli	Presidente
Dott. <sup>ssa</sup> Stefania Calcari	I Referendario
Dott. Ilvio Pannullo	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 29 aprile 2026 ha adottato la seguente

**DELIBERAZIONE**

**sull'istanza di parere proposta dal Comune di Baronissi (SA)  
ai sensi dell'art. 7, c. 8, della l. n. 131 del 2003**

VISTA la nota del 9 aprile 2026, acquisita al protocollo di questa Sezione in data 10 aprile 2026 al n. 2062, con la quale il Sindaco del Comune di Baronissi (SA) ha chiesto un parere ai sensi dell'art. 7, c. 8, della l. n. 131 del 2003;

VISTO il punto 3, lett. d), del decreto n. 2/2024 con cui il Presidente di questa Sezione regionale di controllo ha assegnato al Presidente aggiunto la presidenza dei Collegi convocati in materia di attività consultiva;

VISTO il decreto n. 28/2024, come integrato dai decreti n. 2/2025 e n. 1/2026, con cui il Presidente di questa Sezione regionale di controllo ha stabilito che l'assegnazione ai singoli magistrati delle richieste di parere afferenti all'attività consultiva debba avvenire secondo un criterio di rotazione, in base all'ordine di ruolo e a scorrimento;

VISTA l'istanza di deferimento del magistrato istruttore;

VISTA l'ordinanza n. 81 del 2026, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, Ref. Ilvio Pannullo;

CONSIDERATO in fatto e in diritto quanto segue.

## FATTO

1. Con nota del 9 aprile 2026 (prot. Ente n. 10272), il Sindaco e legale rappresentante del Comune di Baronissi (SA) ha rivolto un'istanza a questa Sezione per il rilascio di un parere avente ad oggetto l'interpretazione delle disposizioni normative applicabili alla trasformazione di rapporti di lavoro «a tempo indeterminato e parziale» in rapporti di lavoro «a tempo indeterminato e pieno».

Segnatamente, dopo aver precisato che «[...] in relazione alle suddette trasformazioni, sussiste adeguata capacità finanziaria, in quanto l'Ente: - si colloca al di sotto del valore soglia di cui all'art. 4 comma 1 del DM 17 marzo 2020 [...] [;] - risulterebbe rispettato il limite di cui all'articolo 1 comma 557 della L. 27.12.2006 n. 296 [;] - risulterebbero rispettati gli equilibri pluriennali di bilancio», formula in via indiretta i seguenti quesiti:

«[1.] se nel procedere alle trasformazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato parziale in rapporti di lavoro a tempo indeterminato pieno, il Comune debba attenersi [...] alla regola del turn-over»;

«[2.] in caso affermativo, se questa vada applicata nella misura del 100% della spesa complessiva del personale cessato o nella misura del 100% delle unità di personale cessate nell'anno precedente».

## DIRITTO

Il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile (cfr., tra le molte, Sez. Aut., del., 27 aprile 2004; Id., del., 17 febbraio 2006, n. 5/AUT/2006; Id., del., 3 luglio 2007, n. 9/SEZAUT/2009/INPR; Id., del., 19 febbraio 2014, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG; Id., del., 7 gen. 2021, n. 1/SEZAUT/2021/QMIG), con riferimento all'esame di una richiesta di parere avanzata ai sensi dell'art. 7 (Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative), c. 8, della l. n. 131 del 2003 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), impone alle Sezioni regionali di controllo, prima di vagliarne il merito, di verificarne preliminarmente l'ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo sia sotto il profilo oggettivo.

### 1. Ammissibilità soggettiva

La giurisprudenza contabile (cfr., tra le molte, Sez. Aut., del., 1° giugno 2020, n. 11/SEZAUT/2020/QMIG) ha avuto modo di chiarire come l'ammissibilità soggettiva dell'istanza attenga alla legittimazione (esterna) dell'amministrazione e (interna) dell'organo richiedente, e sia subordinata, da una parte, alla provenienza della richiesta da uno degli Enti individuati dal citato art. 7, c. 8, della l. n. 131 del 2003, dall'altra, alla presentazione della stessa da parte dell'organo rappresentativo dell'Ente, unico legittimato alla sua proposizione.

Nel caso di specie, giusta il disposto di cui all'art. 50 (*Competenze del sindaco e del presidente della provincia*) del d. lgs. n. 267 del 2000 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*), l'istanza è stata firmata digitalmente dall'Avv. Anna Petta, eletta Sindaco del Comune di Baronissi all'esito delle elezioni amministrative tenutesi tra l'8 e il 9 giugno 2024, donde la sua ammissibilità soggettiva.

## 2. Ammissibilità oggettiva

Parimenti consolidato è l'orientamento della giurisprudenza contabile in ordine all'ammissibilità oggettiva dell'istanza (cfr., tra le molte, Sez. Aut., del., 27 aprile 2004, così come integrata e modificata dalla del. n. 9/SEZAUT/2009/INPR cit.; *Id.*, del. n. 5/AUT/2006 cit.; Sez. Riun. contr., del., 17 novembre 2010, n. 54/CONTR/10/QMIG; *Id.*, del., 12 maggio 2011, n. 27/CONTR/11/QMIG; Sez. Aut., del., 16 ottobre 2019, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG; *Id.*, del., 13 ottobre 2020, n. 17/SEZAUT/2020; *Id.*, del., 7 marzo 2022, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG), a mente del quale, in sintesi, s'impone che il quesito posto dall'Ente *i*) abbia un'attinenza con la materia della contabilità pubblica; *ii*) sia formulato in termini generali ed astratti; *iii*) non sia funzionale all'adozione di concreti e specifici atti di gestione da parte dell'Ente; *iv*) non abbia ad oggetto comportamenti amministrativi già posti in essere ovvero provvedimenti già adottati; *v*) non determini un rischio di interferenze con l'esercizio delle altre funzioni intestate alla Corte (giurisdizionale, requirente e di controllo) ovvero ad altre Autorità giurisdizionali (ordinaria, amministrativa, tributaria o militare).

Nel caso di specie, essendo il quesito posto in termini astratti e generali e potendo essere sussunto nella materia della contabilità pubblica in ragione del diretto riflesso sulla gestione finanziaria dell'Ente della sua soluzione, afferendo all'interpretazione di norme che pongono limiti e divieti «*strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa*» (cfr. dell. nn. 54/CONTR/10/QMIG, 17/SEZAUT/2020/QMIG e 5/SEZAUT/2022/QMIG cit.), nonché alla «*osservanza di un vincolo finanziario di legge [relativo] al ciclo di bilancio*» (cfr., del., 21 novembre 2024, n. 19/SEZAUT/2024/QMIG), la Sezione giudica l'istanza di parere ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

## 3. Merito

3.1. Venendo al **merito** del presente parere, corre l'obbligo di premettere che la spesa del personale costituisce un'importante componente della spesa corrente delle amministrazioni pubbliche ed è oggetto di particolare attenzione da parte del Legislatore che, con le numerose norme introdotte in materia, ha inteso porre puntuali limiti alla crescita della spesa pubblica (cfr., tra le molte, Sez. reg. contr. Campania, del., 7 ottobre 2025, 242/PARI, Parte IV).

I citati interventi normativi, peraltro, secondo la giurisprudenza costituzionale, vanno sussunti nell'ambito dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica (cfr. C. cost., sent., 3 marzo 2011, n. 69; *Id.*, sent., 17 maggio 2007, n. 169).

3.1.1. Giova, altresì, premettere che, nella situazione descritta dall'Ente, si rappresenta i) la presenza in organico di personale titolare di contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e parziale; ii) la volontà di programmare da parte dell'Ente, a decorrere dall'anno 2026, la trasformazione dei suddetti rapporti in contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato e pieno; iii) il rispetto dei principali vincoli finanziari in materia di spesa di personale (*i.e.* equilibri pluriennali di bilancio, vincoli di spesa e soglia di sostenibilità di cui al Decreto Ministeriale del 17 marzo 2020).

3.2.1. Al fine di poter motivatamente rispondere all'istanza di parere, occorre ripercorrere brevemente le previsioni normative relative ai limiti di spesa in materia di personale e la loro interpretazione da parte della giurisprudenza contabile.

In tal senso, nella stessa istanza del Comune sono citati i) l'art. 33 (*Assunzione di personale nelle regioni a statuto ordinario e nei comuni in base alla sostenibilità finanziaria*) del d.l. n. 34 del 2019 (conv. dalla l. n. 58 del 2019), recante «*Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi*»; ii) il Decreto Ministeriale (DM) del 17 marzo 2020 della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, adottato dal Ministro per la Pubblica Amministrazione, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Ministero dell'Interno, recante «*Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni*»; iii) l'art. 1, c. 557, della l. n. 296 del 2006, recante «*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007*».

Ai riferimenti normativi citati dall'Ente occorre, tuttavia, aggiungere iv) l'art. 3 (*Semplificazione e flessibilità nel turn over*), c. 5, del d.l. n. 90 del 2014 (*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*), conv. in l. n. 114 del 2014, e, in linea più generale, v) l'art. 91 (*Assunzioni*) del d. lgs. n. 267 del 2000 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*), relativo alla programmazione triennale del fabbisogno di personale.

Ne discende un quadro normativo complesso, costituito da norme che si succedono nel tempo senza mai formalmente abrogare le precedenti (cfr. art. 15 delle Disp. sulla legge in generale), con conseguente necessità di un'articolata attività ermeneutica che riconduca ad unità le diverse disposizioni.

3.2.2. In particolare, preliminarmente, corre l'obbligo di rilevare che, come chiarito in sede nomofilattica dalla Sezione delle autonomie nella citata del. n. 19/2024/QMIG, il riferito art. 1, c. 557 e ss., della l. n. 296 del 2006 continua a costituire la *cornice* entro cui operano i successivi *sub-limiti* di spesa.

Più precisamente, pronunciandosi sul rapporto intercorrente tra l'art. 33 del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, l'art. 1, cc. 557 e ss., della l. n. 296 del 2006, l'art. 3, c. 5, del d.l. n. 90 del 2014 e il DM del 17 marzo 2020, la Sezione delle autonomie ha chiarito che

- i. «[l]e norme limitative della spesa per nuove assunzioni a tempo indeterminato (art. 33, d.l. n. 34/2019 e art. 3, co. 5, del d.l. n. 90/2014) presuppongono a monte la sussistenza di una “capacità assunzionale” dell’ente medesimo. Ciò significa che l’ente, prima di applicare il limite alla spesa per assunzioni a tempo indeterminato, deve verificare di avere la capacità finanziaria per maggiore spesa di personale a qualsiasi titolo. Deve, cioè, verificare di avere la “capacità assunzionale” ai sensi dell’art. 1, comma 557 e ss. della l. n. 296/2006, sulla base di una soglia peculiare, costruita dal legislatore senza tenere conto dei vari fattori di evoluzione della spesa nel tempo. La disposizione, infatti, non si basa sul calcolo di una percentuale progressiva e/o sul riscontro della sostenibilità, ma su un raffronto secco tra due valori di spesa di personale assai lontani nel tempo: da un lato, il valore della spesa nell’ultimo bilancio, dall’altro quello registrato in una data storica indicata direttamente dalla legge (per i comuni di minori dimensioni, ai sensi del comma 562, [il riferimento è alla] spesa del 2008; per i comuni di maggiori dimensioni, “soggetti al patto di stabilità”, ai sensi del comma 557-quater, [il riferimento è alla] [...] media del triennio 2011-2013). La soglia è un limite oltre il quale non è consentito accrescere la spesa e sussiste un obbligo di riduzione da realizzare nel ciclo di bilancio. Per i comuni di maggiori dimensioni, tra l’altro, il vincolo non opera soltanto sul piano contabile, ma interessa il piano sostanziale della capacità giuridica, limitata da un divieto espresso di assunzioni (comma 557-ter), che colpisce la validità dei contratti» (così, lett., Sez. Aut., del. n. 19/2024/QMIG cit., p. 6; enfasi aggiunta);
- ii. «[o]biiettivo [...] [dell’art. 1, c. 557 e ss., della l. n. 296 del 2006] è fissare una soglia oltre la quale non sussiste capacità di spesa (margine finanziario) ulteriore per spesa di personale, a qualsiasi titolo, anche per assunzioni a tempo indeterminato. La rigidità della sanzione, per proporzionalità, comporta una minore estensione del suo presupposto: la definizione dell’aggregato rilevante viene quindi [...] [espressa al netto degli] “oneri di rinnovo contrattuale”, considerati: a) la distanza temporale del parametro storico di riferimento (spesa del 2008 o media del periodo 2011-2013); b) la rigidità della tecnica normativa (il parametro è fissato direttamente dalla legge); c) che i termini del raffronto possono essere stati alterati per esigenze di adeguamento del costo della vita» (così, lett., Sez. Aut., del. n. 19/2024/QMIG cit., p. 10; enfasi aggiunta).

Così definito il rapporto tra l’art. 1, c. 557 e ss., della l. n. 296 del 2006 e i successivi sub-limiti alla spesa di personale, la Sezione delle autonomie ulteriormente precisa i rapporti tra le disposizioni primarie affermando che:

- i. «l’art. 33 consente di effettuare una spesa per assunzioni non più fondata sul mero criterio del turn-over; infatti, in presenza di tutte le positive condizioni contemplate dalla nuova disposizione di legge, gli enti territoriali possono spendere per assunzioni a tempo indeterminato in una misura anche superiore a quella prevista dalla previgente regola generale ([ossia, l’] art. 3, co. 5, del d.l. n. 90/2014, [a norma del quale, a decorrere dall’anno 2018, è riconosciuta una capacità di] spesa per assunzioni a tempo indeterminato nel limite di quella relativa al personale di ruolo cessato nell’anno precedente, [...])» (così, lett., Sez. Aut., del. n. 19/2024/QMIG cit., p. 5; enfasi aggiunta);

- ii. «[...] ***l'art. 33 ha stabilito un vincolo speciale che ha priorità applicativa rispetto all'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014, in quanto ciascun ente è tenuto a porre in essere i seguenti adempimenti:***
- 1) *verifica preliminare degli equilibri complessivi, documentata dalla asseverazione dei revisori contabili;*
  - 2) *riscontro dei fabbisogni di personale nell'ambito dell'apposita pianificazione di legge; infine,*
  - 3) *effettuazione di un test per misurare l'incidenza della spesa di personale complessiva sulle entrate correnti (calcolo del coefficiente di sostenibilità)» (così, lett., Sez. Aut., del. n. 19/2024/QMIG cit., p. 5; enfasi aggiunta).*
- iii. sempre premessa, dunque, la sussistenza della capacità assunzionale, «[s]i possono perciò determinare ***due casi: in presenza di tutti i presupposti di legge e di allocazione nelle prime due fasce di virtuosità previste dall'art. 33 del d.l. n. 34/2019, è possibile emanciparsi dalla regola dell'art. 3, co. 5, del d.l. n. 90/2014 ed effettuare assunzioni in base ai nuovi parametri; per contro, in caso di coefficiente di sostenibilità negativo (al di sopra della soglia massima di "virtuosità"), si torna alla regola del turn-over, ma nella misura più restrittiva prevista dallo stesso art. 33 (ossia, sino al 2024, «un turn-over inferiore al 100 per cento. A decorrere dal 2025 i comuni che registrano un rapporto superiore al valore soglia superiore applicano un turn-over pari al 30 per cento»).* Qualora poi il coefficiente di sostenibilità dell'ente si collochi nelle prime due fasce, ma manchino gli altri presupposti previsti dall'art. 33 per il trattamento più favorevole, torna ad applicarsi la regola generale dell'art. 3, co. 5, del d.l. n. 90/2014 (cfr. Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, sentenza 11 aprile 2022, n. 7)» (così, lett., Sez. Aut., del. n. 19/2024/QMIG cit., p. 5-6; enfasi aggiunta).**

Da ultimo, nel tracciare un percorso operativo da seguire, la Sezione delle autonomie chiarisce che:

- i. «[...] ***la programmazione della spesa di personale a tempo indeterminato ("quantum" della capacità assunzionale per tale tipologia di rapporti, ai sensi dell'art. 3, co. 5, del d.l. n. 90/2014, ovvero, dell'art. 33 del d.l. n. 34/2019) avviene logicamente in modo successivo alla verifica del rispetto del limite di cui all'art. 1, comma 557, l. n. 296/2006 (verifica dell'"an" della capacità assunzionale).*** Gli enti territoriali, pertanto, devono dare alle norme prese in considerazione una applicazione cumulativa [...]» (così, lett., Sez. Aut., del. n. 19/2024/QMIG cit., p. 7; enfasi aggiunta);
- ii. «[s]i tratta perciò di ***limiti diversi, ma cumulativi e ad applicazione "successiva"***. In particolare, l'ente territoriale è tenuto:
  - a) ***in primo luogo, a riscontrare il rispetto del tetto*** di cui all'art. 1, co. 557, l. n. 296/2006;
  - b) ***in secondo luogo, ad effettuare gli adempimenti e le verifiche dell'art. 33 del d.l. n. 34/2019, per accedere alla disciplina contabile di maggior favore delle assunzioni in base alla "sostenibilità finanziaria", pena l'applicazione della regola del turn-over, nella percentuale del 100% della spesa (se applicabile l'art. 3, co. 5, del d.l. n. 90/2014) ovvero, di quella più***

*restrittiva prevista dallo stesso art. 33, in caso di allocazione del coefficiente al di sopra del valore soglia "massimo"» (così, lett., Sez. Aut., del. n. 19/2024/QMIG cit., p. 7; enfasi aggiunta).*

3.2.3. Ciò premesso, mette conto rilevare che l'art. 33, c. 2, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito e modificato dall'art. 1, c. 853, della l. n. 160 del 2019 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*), si inserisce nella più ampia riforma del sistema delle dotazioni organiche di cui all'art. 6 (*Organizzazione degli uffici e fabbisogni di personale*) del d. lgs. n. 165 del 2001 (*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*) e che l'art. 4 (*Modifiche all'articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*) del d. lgs. n. 75 del 2017 (*Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 [...]*) ha collegato al piano triennale dei fabbisogni di personale (oggi confluito nel Piano Integrato di Amministrazione e Organizzazione - PIAO) e, più in generale, al principio di programmazione delle coperture e, conseguentemente, al principio della sostenibilità della spesa (cfr., Sez. Aut., del. n. 19/2024/QMIG cit.; Sez. reg. contr. Veneto, del., 23 settembre 2025, n. 180/2025/PAR).

3.2.4. Quanto, da ultimo, al **rapporto tra l'art. 33 del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, e il DM attuativo**, la giurisprudenza contabile (cfr., tra le molte, Sez. Aut., del. n. 19/2024/QMIG cit.; Sez. reg. contr. Veneto, del. n. 180/2025/PAR cit.) ha già avuto modo di chiarire che il decreto interministeriale si configura come **regolamento di attuazione ed integrazione** ai sensi dell'art. 17 (*Regolamenti*), c. 1, lett. b), e c. 3, della l. n. 400 del 1988 (*Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*) e non costituisce un mero regolamento di esecuzione.

A differenza di questi ultimi, infatti, che si limitano a specificare il contenuto della legge o a stabilirne le modalità attuative, i regolamenti attuativi assicurano l'applicazione e l'integrazione delle leggi, con forza *innovativa*, ancorché nel rispetto delle disposizioni di principio da attuare, prevedendo come unico limite alla loro adozione, secondo l'interpretazione comune, la vigenza di una riserva assoluta di legge.

A tale decreto, efficace a decorrere dal 20 aprile 2020, l'art. 33, c. 2, del d.l. n. 34 del 2019 ha infatti delegato:

- a) la determinazione della «*spesa complessiva*» di personale (disposizione attuata con l'art. 2 del DM);
- b) l'individuazione delle «*fasce demografiche*» (disposizione attuata con l'art. 3 del DM) e dei «*relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica*» (disposizione attuata con l'art. 4 del DM);
- c) la determinazione delle «*percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia prossimo al valore medio*» (disposizione attuata con l'art. 5 del DM);

- d) l'individuazione di «un valore soglia superiore cui convergono i comuni con una spesa di personale eccedente la predetta soglia» (disposizione attuata con l'art. 6 del DM);
- e) le modalità di aggiornamento dei suddetti parametri (disposizione attuata con l'art. 7, c. 2, del DM).

In attuazione della delega contenuta nel citato art. 33, c. 2, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, l'art. 5 (*Percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio*) del DM ha poi previsto un regime transitorio valido «[i]n sede di prima applicazione e fino al 31 dicembre 2024, [durante il quale] i comuni [...] possono incrementare annualmente, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, la spesa del personale registrata nel 2018, [...], in misura non superiore al valore percentuale indicato [...]».

Ciò comporta, per i comuni che nel 2025 presentano un rapporto tra la spesa di personale e le entrate correnti - come definite dall'art. 2 (*Definizioni*) del DM - inferiore al valore soglia della propria fascia demografica (ossia la condizione che l'Ente istante afferma come verificata), la possibilità di incrementare discrezionalmente la spesa di personale (rispetto all'ultimo rendiconto approvato) fino al raggiungimento del valore soglia di cui all'art. 4 (*Individuazione dei valori soglia di massima spesa del personale*) del DM, senza dunque che le limitazioni percentuali annuali previgenti trovino più applicazione, purché i) la spesa complessiva di personale permanga entro la percentuale massima fissata per la rispettiva classe demografica e ii) persista il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverano dall'organo di revisione.

Infine, a disciplinare il rapporto tra la *dinamica* disciplina assunzionale appena ricostruita e lo *statico* regime vincolistico stabilito dall'art. 1, cc. 557 e ss., della l. n. 296 del 2006, premesso che le due disposizioni disciplinano aspetti differenti della gestione del personale sicché va esclusa ogni ipotesi di abrogazione implicita della vecchia disciplina ad opera della nuova (cfr., Sez. Aut., del. n. 19/2024/QMIG cit.; Sez. reg. contr. Lombardia, del., 9 dicembre 2020, n. 164/PAR), viene in rilievo l'**art. 7** (*Disposizioni transitorie e finali*), **c. 1, del DM** a norma del quale «la maggior spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato derivante da quanto previsto dagli artt. 4 e 5 non rileva ai fini del rispetto del limite di spesa [...]» del 2006.

Con riguardo a quest'ultima disposizione, la giurisprudenza contabile ha già avuto modo di chiarire che la «eccezione espressa prevista dal decreto attuativo, che consente di neutralizzare tale voce di spesa, evidentemente, si giustifica per l'esigenza di preservare l'effettiva assunzione di personale a tempo indeterminato, in un contesto di "sostenibilità finanziaria" che mira a favorire "l'accelerazione degli investimenti pubblici, con particolare riferimento a quelli in materia di mitigazione del rischio idrogeologico, ambientale, manutenzione di scuole e strade, opere infrastrutturali, edilizia sanitaria e agli altri programmi previsti dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145" (così l'art. 33, primo comma, del d.l. n. 34/2019)» (così, lett., Sez. reg. contr. Veneto, del. n. 180/2025/PAR cit.).

In altri termini, **l'eccezione** di cui all'art. 7, c. 1, del DM **conferma la valenza precettiva del principio generale** di contenimento della spesa di personale dettato dall'art. 1, cc. 557 e ss., della l. n. 296 del 2006 (cfr., Sez. Aut., del., 4 maggio 2016, n. 16/QMIG), **il cui rispetto «non può essere pretermesso se non nei casi di espresse previsioni legislative per specifiche finalità e in relazione a particolari fattispecie (ubi voluit dixit), fatte salve le eventuali ipotesi di neutralità finanziaria sul bilancio dell'ente, che si realizzano laddove si consegua la sterilizzazione dell'impatto della spesa sulla contabilità dell'ente attraverso la completa copertura della stessa con finanziamenti provenienti da fonti esterne (fondi europei o privati) (cfr. Sezione delle autonomie n. 21/2014/QMIG)»** (così, lett., Sez. reg. contr. Veneto, del., 10 marzo 2023, n. 81/PAR; enfasi aggiunta).

In conclusione, se, da una parte, il rispetto dei limiti di spesa di cui all'art. 1, cc. 557 e ss., della l. n. 296 del 2006 permane e persiste nel costituire un presupposto indefettibile della spesa di personale, dall'altra, **il solo** incremento di spesa derivante dalle assunzioni legittimamente effettuate secondo la nuova disciplina di cui all'art. 33 del d.l. n. 34 del 2019 è neutralizzato *esclusivamente* in sede di controllo del rispetto di tali limiti.

3.3.1. Nel contesto normativo e giurisprudenziale così ricostruito, il quesito posto dall'Ente alla Sezione si concentra sulla disciplina applicabile alla **trasformazione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato e parziale in rapporti di lavoro a tempo indeterminato e pieno**.

Ebbene, la possibilità per l'ente locale di convertire a tempo pieno il rapporto di lavoro di un dipendente assunto a tempo parziale ha inizialmente incontrato il limite posto dall'**art. 3** (*Disposizioni in materia di: Fondi da ripartire; Contenimento e razionalizzazione delle spese valide per tutte le missioni; Pubblico impiego. Norme finali*), **c. 101, della l. n. 244 del 2007** (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008*), a norma del quale **«per il personale assunto con contratto di lavoro a tempo parziale la trasformazione del rapporto a tempo pieno può avvenire nel rispetto delle modalità e dei limiti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di assunzioni»** (enfasi aggiunta).

La giurisprudenza contabile ha inizialmente escluso **«l'applicazione della norma nel caso di un rapporto originariamente stipulato a tempo pieno e, successivamente, trasformato a tempo parziale (cfr. SRC Lombardia, deliberazioni n. 679/2001/PAR; SRC Toscana, n. 198/2011/PAR), nonché, dopo iniziali incertezze interpretative, nell'ipotesi del mero incremento orario non giungente al limite del tempo pieno (cfr. SCR Lombardia, deliberazione n. 462/2012/PAR; SRC Liguria, n. 104/2012/PAR; SRC Emilia Romagna n. 8/2012/PAR)»** (così, lett., Sez. reg. contr. Lombardia, del., 11 settembre 2015, n. 272/PAR; nello stesso senso, *Id.*, del., 21 marzo 2018, n. 91/PAR).

Con riguardo alla fattispecie oggetto del presente parere, la giurisprudenza, invece, in modo costante e univoco, ha da tempo affermato che **la conversione di un rapporto di lavoro subordinato originariamente instaurato a tempo parziale in rapporto a tempo pieno integra gli estremi di una nuova assunzione**, con

conseguente assoggettamento alle vigenti limitazioni in materia di capacità assunzionale. Tale interpretazione, di tutta evidenza, risponde all'esigenza di prevenire possibili elusioni dei vincoli assunzionali, che potrebbero realizzarsi attraverso il ricorso a iniziali assunzioni a tempo parziale seguite da successive estensioni dell'orario fino al raggiungimento del tempo pieno, ossia delle 36 ore settimanali previste dalla contrattazione collettiva.

Difatti, il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, da una parte, ha giudicato *«equipara[ta] ad una nuova assunzione la trasformazione in un rapporto a tempo pieno di un rapporto di lavoro costituito originariamente a tempo parziale, il quale, pertanto, rimane assoggettato ai vincoli assunzionali previsti dalla legge [...] [fondando tale orientamento] sul disposto dell'art. 3, comma 101, della legge n. 244/07, il quale stabilisce che per il personale assunto con contratto di lavoro a tempo parziale la trasformazione del rapporto a tempo pieno può avvenire solo nel rispetto delle modalità e dei limiti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di assunzioni [...] [dall'altra, ha constatato che], nell'eventualità in cui il dipendente sia stato originariamente assunto a tempo pieno e abbia successivamente beneficiato di una riduzione dell'orario di lavoro, la trasformazione del rapporto di lavoro in full-time non è assimilabile ad una nuova assunzione, avendo il lavoratore diritto alla riepansione dell'orario di lavoro secondo quanto previsto dal CCNL di comparto [...] e dalla sussistenza del posto in organico»* (così, lett., Sez. reg. contr. Umbria, del., 29 febbraio 2016, n. 28/2016/PAR; enfasi aggiunta).

Nello stesso senso, *«[s]i è pacificamente ritenuto che [...], [con l'art. 3, c. 101, della l. n. 244 del 2007], si è ricondotta la trasformazione a tempo pieno di un rapporto di lavoro, originariamente sorto come a tempo parziale, nell'alveo della totale ed assorbente novazione oggettiva del rapporto stesso, sì da considerarla nuova assunzione (cfr., fra le altre : Sezioni Riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva n. 19/2012/SS.RR./PAR del 14/20 febbraio 2012; Sezione Emilia - Romagna n. 8/2012 del 13 febbraio 2012; Sezione Campania n. 496/2011 e 225/2013; Sezione Lombardia n. 679/2011 e n. 462/2012; Sezione Toscana n. 198/2011)»* (così, lett., Sez. reg. contr. Piemonte, del., 22 ottobre 2013, n. 356/2013; enfasi aggiunta; nello stesso senso, tra le molte, v. Sez. reg. contr. Campania, del., 18 marzo 2014, n. 20/PAR; Sez. reg. contr., del., 21 settembre 2015, n. n. 298/PAR).

3.3.2. Il citato orientamento è rimasto costante nel tempo, come la più generale interpretazione della relazione intercorrente tra la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno e le vigenti norme in materia di limitazione della spesa di personale.

Al riguardo, infatti, la giurisprudenza contabile ha precisato che *«la variazione del rapporto di lavoro da part-time a tempo pieno è trattata come una nuova assunzione e, per questo, richiede la previa verifica della sussistenza degli spazi assunzionali [...] [dovendosi inoltre] ribadire che detti vincoli si collocano all'interno della più generale limitazione di spesa di personale, che rappresenta il comune denominatore di tutte le altre misure di limitazione, compreso il turn over, come anche di organizzazione e di razionalizzazione, finalizzate a rendere concretamente raggiungibile l'obiettivo di finanza*

*pubblica*» (così, lett., Sez. reg. contr. Lombardia, del., 21 marzo 2018, n. 91/PAR, p. 3).

Pertanto, da una parte, la trasformazione da tempo parziale a tempo pieno di un rapporto di lavoro subordinato, dovendosi qualificare come nuova assunzione, incide sulla capacità assunzionale dell'Ente, dall'altra, anche al fine di evitare comportamenti elusivi dei vincoli vigenti *ratione temporis*, **l'incremento di spesa da considerare per la verifica della sussistenza dei citati spazi assunzionali dovrà essere pari alla differenza tra la spesa del rapporto originario a tempo parziale e quella derivante dal rapporto di lavoro trasformato a tempo pieno.**

In tale contesto, chiamata a pronunciarsi sull'individuazione del differenziale rilevante ai fini del rispetto del limite di spesa per il personale - e, in particolare, se esso dovesse essere determinato raffrontando l'esito della trasformazione con il rapporto di lavoro originariamente instaurato a tempo parziale ovvero con l'orario immediatamente antecedente alla trasformazione - la giurisprudenza contabile ha chiarito che «[...] *l'incremento di spesa sostenibile dell'ente locale, sulla cui base deve verificare la capienza nel contingente di assunzioni annuali effettuabili, è pari alla differenza tra la spesa sostenuta per il rapporto di lavoro a tempo parziale e quella discendente dalla trasformazione del rapporto a tempo pieno [...] [ , giacché] trattandosi, [...], di un limite quantitativo, [...], qualora mai preso in considerazione prima, neanche in occasione degli incrementi di orario con cui è stata integrata la prestazione lavorativa part-time, in questa fase di trasformazione del rapporto la differenza oraria fra l'originario contratto di lavoro e il contratto a tempo pieno va ad incidere integralmente sugli spazi assunzionali dell'ente*» (così, lett., Sez. reg. contr. Abruzzo, del., 7 giugno 2019, n. 93/PAR).

In altri termini, l'incremento della spesa di personale derivante dalla trasformazione andrà computato sugli spazi assunzionali considerando anche gli aumenti orari precedenti non già assorbiti.

#### **4. Conclusioni**

Premessa così la ricostruzione dell'ordito normativo e della sua interpretazione giurisprudenziale, chiarito che la trasformazione del rapporto di lavoro subordinato originariamente a tempo parziale in rapporto di lavoro subordinato a tempo pieno è equiparabile ad una nuova assunzione, è dunque possibile riscontrare l'istanza di parere dell'Ente nei termini di seguito esposti.

L'art. 33, c. 2, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, dispone che «*i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione*».

Il DM di attuazione ed integrazione ha poi introdotto un sistema basato su valori soglia di spesa rispetto alle entrate correnti e una disciplina che consente nuove assunzioni (e incrementi di spesa) entro margini differenziati.

Pertanto, le operazioni di trasformazione dei rapporti di lavoro a tempo parziale in tempo pieno *i*) sono ammissibili entro i limiti della capacità assunzionale complessiva di cui all'art. 1, cc. 557 e ss., della l. n. 296 del 2006; *ii*) devono essere considerate nella programmazione del fabbisogno di personale contenuta nel PIAO; *iii*) incidono sul rispetto dei vincoli di cui all'art. 33 del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, essendo stato il sistema del c.d. "turn-over" superato (ma non abrogato) dal criterio della sostenibilità finanziaria della spesa di personale, misurata attraverso gli indicatori strutturali puntualmente indicati nel DM del 17 marzo 2020.

Dunque, se, da una parte, le operazioni che comportano incremento della spesa di personale devono rispettare il principio di sostenibilità finanziaria e i limiti derivanti dalla normativa vigente, dall'altra, il riferimento al *turn over* ha natura residuale e non esclusiva, essendo stato superato (ma non abrogato) dal nuovo sistema basato sui valori soglia.

Pertanto, **al primo quesito posto dall'Ente è possibile rispondere negativamente con conseguente assorbimento del secondo quesito**, seppur entro i limiti sopra richiamati della Sezione delle autonomie nella citata del. n. 19/2024/QMIG.

Il c.d. "turn over", infatti, menzionato nell'istanza di parere dell'Ente, non rappresenta più il parametro principale per valutare la legittimità dell'operazione, in quanto la disciplina di cui all'art. 33 del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, nonché attuato e integrato dal DM del 17 marzo 2020, ha introdotto un diverso sistema (principalmente ma non esclusivamente) fondato sulla sostenibilità finanziaria della spesa complessiva in materia di personale.

La trasformazione, da parte dell'Ente locale istante, di uno o più rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato e parziale in uno o più rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato e pieno, sarà dunque ammissibile a condizione che

- 1) sia verificata la *previa* sussistenza dell'*an* della capacità assunzionale (cfr., Sez. Aut., del. n. 19/2024/QMIG cit.), ossia il rispetto del "margine finanziario" di cui all'art. 1, cc. 557 e ss., della l. n. 296 del 2006;
- 2) sia rispettato il *quantum* della capacità assunzionale (cfr., Sez. Aut., del. n. 19/2024/QMIG cit.), nei termini prescritti dall'art. 33 del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, nonché attuato e integrato dal DM del 17 marzo 2020, ossia previa verifica che
  - a) la trasformazione in argomento sia prevista nella programmazione del fabbisogno di personale contenuta nel PIAO;

- b) siano garantiti e asseverati dall'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente gli equilibri pluriennali di bilancio;
- c) sia rispettato il valore soglia di sostenibilità finanziaria di cui all'art. 33 del d.l. n. 33 del 2019, come convertito, nonché attuato e integrato dall'art. 4, c. 1, del DM del 17 marzo 2020, in relazione alla differenza tra la spesa sostenuta per ogni singolo rapporto originariamente a tempo parziale e quella che dovrà essere sostenuta con riferimento al relativo rapporto di lavoro trasformato a tempo pieno.

**P.Q.M.**

la Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Campania rende il parere nei termini di cui alla parte motiva.

**DISPONE**

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, all'Amministrazione interessata.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 29 aprile 2026.

Il Relatore  
Dott. Ilvio Pannullo  
(firmato digitalmente)

Il Presidente  
Dott. Alfredo Grasselli  
(firmato digitalmente)

Depositato in data 4 maggio 2026

Il funzionario preposto al Servizio di supporto  
Dott. Giuseppe Imposimato  
(firmato digitalmente)